

內地環保問責與社會創新

企業管治

李元莎、何順文

內地環境問題由來已久，與內地工業化、尤其是大規模重工業化基本同步。只是此前的環境污染，大都在核心城市之外，問題雖然非常突出，但是尚在社會焦點之外。

這一被長期掩蓋和回避的問題，因為PM2.5檢測而成為輿論熱點，而覆蓋京津等核心區域大面積霧霾的出現，將這一問題推向了極致。環境污染已經成為內地社會當前最為突出的問題，直接關係到社會的基本運作和政府的合法性。

根據估算，內地空氣污染每年造成的醫療成本就相當於GDP的1.2%，加上其他成本，則大氣污染總成本高達GDP的3.8%。這還沒有把水污染與土壤和固廢污染考慮入內。由此，從中央政府到地方各級政府，環保之責重於泰山，乃至出現了北京市市長如果不能完成環保目標，則要掉腦袋的新聞。掉腦袋雖然不無玩笑成分，但是烏紗帽難保恐怕不是笑話。同樣口號也出現在北京的近鄰河北省，省長號稱現在的第一職責，是保證轄區內的污染產業不超標排放。

向當地政府問責

由於環保問題天然的經濟外部性，很難通過市場解決；因此，政府成為市場失效之下環境保護的首要主體。現在如此大規模跨區域的污染問題，將中央政府推向前台，成為責無旁貸的環保問責對象。除去出台的關於大氣污染防治的綜合政策意見之外，中央政府將環保列入了日常工作的重點，各種政策措施不斷出台。最近召開的國務院常務會議，更把環境保護控制污染列為核心議題。聯繫本專欄此前專門分析評述過的綠色GDP，可以說，內地政府充分認識到了環境問題的嚴重性。

在承認政府進行環境保護的必要性和重要性的同時，政府權力借環保治理重新擴張，衝擊來之不易的經濟改革態勢，也是不得不加以考慮的系統性風險。內地政府習慣於直接行政化的管制社會、管制經濟，由此對於利用行政手段進行環保管制駕輕就熟，不容否認，這也能在短期內有一定效果。比如，以往深受詬病的行業進入限制、產能數量控制和金融歧視政策，都可能以環境保護之名，借屍還魂，將內地市場化引入歧途。

打破地方保護主義

在中央政府管制政策之外，整體經濟發展放緩之下，地方保護主義可能更為嚴重。以電動汽車為主的新能源汽車為例，2012年的政府規劃則提出，到2015年，電動和混合動力累計產銷量力爭達到50萬輛。但是2013年的新能源汽車產量只有不足2萬輛，不足年汽車總產量的百分之一。而新能源汽車步履維艱的重要原因之一即是地方保護泛濫。

作為內地電動車的領先企業，比亞迪（1211）總裁即明確說，對於地方政府的各項地方保護政策，他是敢怒不敢言。而他這番話的背景，則是在總理今年年初專門考察之後，比亞迪仍無法突破眾多地方政府不公平限制。



■內地應允許民間採用合法途徑揭露環保問題、維護自身權益，也可以減輕政府壓力，舒緩民眾負面情緒。（中新社圖片）

從長遠而言，內地環保治理不能也無法單純依靠政府行為，而應根據環保問題的社會性和個別性，依靠民間環保組織和司法訴訟進行社會制度創新。一方面，環保問題更接近於意識形態中性，在內地的現有政治框架下，具有社會創新的可能性。另一方面，允許民間採用合法途徑揭露環保問題、維護自身權益，也可以減輕政府壓力，舒緩民眾負面情緒。從一定程度上，也可以說是問題倒逼改革。

環保組織須法律保障

事實上，內地的民間環保組織已經初具規模，一批堅定的環保主義者已經成長起來，並已在內地環境保護中發揮着難以代替的作用。但是絕大多數民間環保組織，依然面臨着法律地位不明和經費來源不足的現實困境。

環境污染問題的大範圍、多形式爆發，並沒有給這些民間組織帶來轉機。相反，各個污染企業更加害怕輿論曝光，因此對於非政府組織更加敵意，甚至加害。而環保部門也因自身利益，並不支援甚至刁難民間組織。

而司法救濟則更為欠缺。比如兩年前發生在渤海灣的原油洩漏，當地漁民的環保追責訴訟即沒有得到法院受理。發生在各地大量的工業污染，也基本停留在行政制裁模式下，罰款、整改、關停，但是相關直接受害人並沒有得到有效賠償。

而即是在環境保護嚴格的歐美，受害的個人或者組織對於污染主體的司法訴訟，也是實現環保追責的基本管道。沒有救濟就沒有權利，沒有司法訴訟，就沒有權利保障。